Canadian Human Rights
Commission

Special Report to Parliament on Income Replacement Benefits for New Parents

October 1987

88-05189/

SPECIAL REPORT TO PARLIAMENT ON INCOME REPLACEMENT BENEFITS FOR NEW PARENTS

October 1987

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

Chief Commissioner
Président

October 23, 1987

The Honourable Ray J. Hnatyshyn, P.C., Q.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada
Justice Building
Kent and Wellington Streets
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Dear Mr. Hnatyshyn: Ray Hnatyshyn

Subsection 47(2) of the Canadian Human Rights Act provides that the Commission may, at any time, transmit to you a special report referring to and commenting on any matter within the scope of its powers, duties and functions where, in its opinion, the matter is of such urgency or importance that a report thereon should not be deferred.

It is the Commission's unanimous opinion that the Unemployment Insurance Act should be amended to ensure that income replacement support programs are provided to both biological and adoptive parents in a fair and equitable manner.

The enclosed special report speaks for itself and I respectfully request that it be laid before each House of Parliament at the earliest opportunity, but in any event within the next fifteen days on which the House is sitting after you receive it.

Yours sincerely,

Gordon Fairweather

R.G.L. Fairweather

Encl.

90 Sparks Street Ottawa Ontario K1A 1E1
90, rue Sparks, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

I. INTRODUCTION

Adequate income replacement for women who experience career disruptions for a period surrounding childbirth has long been a subject of debate in Canada. The Royal Commission on the Status of Women, in its 1970 landmark report, made it clear that the issue was of immediate concern. That report made a series of recommendations meant to support working women who faced economic penalties, if not outright dismissal, upon leaving work for pregnancy, childbirth or childcare purposes.

A number of recommendations in that report dealt with the need for government and employers to respond to the obvious requirement of the biological mother for leave and benefits for the period surrounding childbirth. Other recommendations dealt with the need to encourage and support both parents in assuming childcare responsibilities.

Partially in response to these recommendations, the government, in 1971, introduced a program under the Unemployment Insurance Act to provide partial income replacement, in the form of maternity benefits, to the biological mother for the period surrounding childbirth when she was unable to work. Some twelve years later that Act was amended to authorize the payment of adoption benefits to either adoptive parent at the time of adoption. During that same period, that Act was also amended to allow employers to establish supplementary unemployment benefit plans to "top-up" the maternity and adoptive benefits paid under that Act. These amendments were meant to encourage employers to provide a higher level of income replacement than was available under the Unemployment Insurance Act for new parents.

In response to the demands of various bargaining units, Treasury Board has in many instances agreed to provide supplementary unemployment benefits to 'top-up' maternity benefits paid to the biological mother. Similar agreements have not been reached with respect to adoptive parents.

The current situation for many federal public servants is as follows: biological mothers receive fifteen weeks of maternity benefits and an additional benefit from their employer to "top-up" this statutory payment; adoptive parents, on the other hand, receive only the fifteen weeks of adoption benefits available under the Unemployment Insurance Act.

This system of income replacement is clearly inadequate in at least two ways.

First, the biological father is directly excluded from any level of benefits.

Second, adoptive parents are denied supplementary unemployment benefits that are made available to the biological mother.

The inadequacies of the current system have been widely documented in, for example, the report of the Special Parliamentary Committee on Equality Rights and the Commission of Inquiry into the Unemployment Insurance Act (the Forget Commission).

It is apparent, therefore, that, despite the nearly two decades which have passed since the report of the Royal Commission on the Status of Women, new parents remain disadvantaged in employment because of inadequate support programs.

A series of complaints recently submitted to the Commission has once again brought this neglected issue into sharp relief.

Some of those complaints came from biological fathers who believe that they should be entitled to maternity benefits now currently available exclusively to the biological mother. Still others have come from adoptive parents who believe that they are being discriminated against because supplementary unemployment benefits, made available to biological mothers receiving unemployment insurance maternity benefits, are not available to them while they are drawing adoptive benefits.

The Commission is convinced that these two categories of complaints reveal important gaps in Canada's system of income replacement for new parents and demonstrate that the present rules for the payment of maternity and adoption benefits are unfair and inconsistent. The issue is of such importance that the Commission feels compelled to use the authority given it under section 47(2) of the Canadian Human Rights Act to submit this special report to the Parliament to emphasize the pressing need to expand income replacement support programs fairly and equitably.

II. THE NATURE OF UNEMPLOYMENT INSURANCE MATERNITY AND ADOPTION BENEFITS

The Unemployment Insurance Act provides fifteen weeks of benefit entitlement to the biological mother (maternity benefits) and fifteen weeks of benefit entitlement to either adoptive parent (adoption benefits).

The Commission is of the view that maternity benefits are paid exclusively to the biological mother to provide income replacement for the period surrounding childbirth when, because of her physiological condition, she must be away from her job. Adoption benefits, on the other hand, are, in the Commission's view, income replacement benefits relating to the childcare needs of the adoptive parents.

This distinction is reflected in the Labour Code which requires employers to provide seventeen weeks leave to the biological mother for pregnancy and childbirth purposes and twenty-four weeks leave to either biological parent or either adoptive parent for childcare purposes.

The Unemployment Insurance Act also supports this interpretation.

Unemployment Insurance maternity benefits have always been paid only to the biological mother, and were clearly introduced to respond to her special needs. Had they been intended, even in part, for childcare purposes they would have been made available, at least in part, to either parent.

Lastly, the government itself continues to support this interpretation. After close scrutiny to ensure compliance with the Charter, the government affirmed that maternity benefits are exclusively for the mother.

Clearly, adoptive parents do not require income support for circumstances relating to pregnancy or childbirth. They do share with biological parents, however, an undeniable need for income replacement for the period during which intensive care and nurturing must be provided to a new child. Obviously this care and nurturing can be provided by either parent, as the Unemployment Insurance Act allows with respect to adoption benefits. It is for these reasons the Commission believes that adoption benefits are provided for childcare purposes.

This analysis leads to two conclusions:

1. It is only right that maternity benefits are payable exclusively to the biological mother as they represent income replacement for her unique physiological needs resulting from pregnancy and childbirth;[1] and

2. Adoption benefits, which are for childcare purposes, discriminate against biological parents who have similar childcare needs and yet are denied similar benefits.

This second point is, in fact, now before the courts. A biological father is using the equality provisions of the Canadian Charter on Rights and Freedoms to challenge his denial to benefits under the Unemployment Insurance

---

1 Even were it to be argued, despite the evidence given above, that maternity benefits are now considered to be, in part, for childcare purposes, the Commission would still maintain that they should remain payable exclusively to the mother. Rights should not be taken away from an individual when a wrong is redressed. Providing childcare benefits to biological parents, therefore, should not result in a reduction of benefits currently available to the biological mother.

Act, alleging that adoptive parents receive childcare benefits under that Act which are denied him. The Commission agrees with this assessment and believes that Parliament should act now to rectify this situation.

The Commission recommends, therefore, that the Unemployment Insurance Act be amended to provide an additional fifteen weeks of coverage for biological parents. This extra coverage should be made available either to the biological father or mother on the same basis as now applies with regard to either adoptive parent with respect to adoption benefits.

III. IMPLICATIONS FOR SUPPLEMENTARY UNEMPLOYMENT BENEFITS PROVIDED BY SOME EMPLOYERS

The Commission's interpretation of the nature and purpose of maternity and adoption benefits paid under the Unemployment Insurance Act also influences the manner in which the Commission must view the nature and purpose of supplementary unemployment benefit plans potentially provided either to the biological mother or to adoptive parents.

If, as the analysis shows, maternity benefits are for the physiological needs of the biological mother related to pregnancy and childbirth, then the supplementary unemployment benefits provided are also for pregnancy and childbirth purposes. It also follows that supplementary unemployment benefits, were they to be paid to adoptive parents, would be for childcare purposes. Because the purpose of each benefit type is different, it is not possible to conclude that the refusal to provide supplementary unemployment benefits to adoptive parents, by Treasury Board for example, is discrimination on the basis of family status.

But this view, no matter how well founded, does not change the fundamental reality that adoptive mothers ('mothers' because in virtually all cases it is the adoptive mother, not the father, who takes adoption leave and receives adoptive benefits) face the same disruptions in employment, made necessary by the arrival of a new child in the family, and the resulting need for income replacement, as the biological mother.

Moreover, considering the number of individuals involved (fewer than 1000 persons a year receive Unemployment Insurance adoption benefits; fewer than 70 of these are federal public service employees) it seems singularly parsimonious for employers, especially Treasury Board, to deny adoptive parents supplementary unemployment benefits.

Consider also that Canada has indicated in no fewer than three international documents that it would seek to encourage and adopt policies to ensure adequate childcare leave and benefits (Article 11.2 of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; Paragraph 140 of the Nairobi Forward Looking Strategies for the Advancement of Women, and the Organization for Economic and Cultural Development's Declaration on Women in Employment).

Adoptive parents have a real need for income replacement. The Government itself has recognized this in Canada's international commitments and in the structure of its public programs. (The Unemployment Insurance Act provides for partial income replacement benefits and encourages employers to 'top-up' those benefits through the provision of supplemental unemployment benefit plans.) Unfortunately, neither the Government nor many individual employers have ensured that the needs of adoptive parents are met.

The Commission recommends, therefore, that the Unemployment Insurance Act be amended to require employers who provide supplementary unemployment benefits to make these benefits available both to biological and adoptive parents.

Commission canadienne
des droits de la personne

Rapport spécial au Parlement sur les prestations de remplacement du revenu pour les nouveaux parents

Octobre 1987

RAPPORT SPÉCIAL AU PARLEMENT SUR LES PRESTATIONS DE REMPLACEMENT DU REVENU POUR LES NOUVEAUX PARENTS

Octobre 1987

Canadian Human Rights Commission
Commission canadienne des droits de la personne

Chief Commissioner
Président

le 23 octobre 1987

L'honorable Ray J. Hnatyshyn, C.P., c.r., député
Ministre de la Justice et
Procureur général du Canada
Immeuble Justice
Rues Kent et Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Monsieur le Ministre,

En vertu du paragraphe 47(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Commission peut, à tout moment, vous présenter un rapport spécial mentionnant et commentant toute question relevant de ses pouvoirs et attributions d'une urgence ou d'une importance telles qu'il ne saurait attendre la présentation du prochain rapport annuel.

Les membres de la Commission sont tous d'avis que la Loi sur l'assurance-chômage devrait être modifiée de façon que les programmes de remplacement du revenu soient offerts aux parents biologiques et aux parents adoptifs et ce, d'une manière juste et équitable.

Le rapport spécial ci-joint s'explique de lui-même et je demande respectueusement qu'il soit présenté à chaque Chambre du Parlement le plus tôt possible, mais du moins dans les quinze jours de session suivant la réception dudit rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

R.G.L. Fairweather

p.j.

90 Sparks Street, Ottawa, Ontario K1A 1E1
90, rue Sparks, Ottawa (Ontario) K1A 1E1

I. INTRODUCTION

La question d'un revenu de remplacement adéquat pour les femmes qui subissent des interruptions de travail à l'occasion de la naissance de leurs enfants est débattue depuis longtemps au Canada. La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, dans son célèbre rapport de 1970, a fait savoir bien clairement que la question nécessitait une attention immédiate. Le rapport renfermait une série de recommandations destinées à venir en aide aux travailleuses qui devaient faire face à des sanctions économiques, sinon à un congédiement pur et simple, lorsqu'elles quittaient leur emploi pour cause de grossesse ou d'accouchement ou encore pour s'occuper de leurs enfants.

Un certain nombre de recommandations de ce rapport portaient sur la nécessité pour les gouvernements et les employeurs de répondre au besoin évident de la mère biologique d'obtenir un congé et des prestations pendant la période entourant son accouchement. D'autres recommandations avaient trait à la nécessité d'encourager et d'appuyer les deux parents dans la prise en charge du soin de leurs enfants.

En partie pour donner suite à ces recommandations, le gouvernement a instauré, en 1971, aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage, un programme prévoyant un revenu de remplacement partiel, sous forme de prestations de maternité, à l'intention de la mère biologique pour la période d'accouchement où elle est incapable de travailler. Quelque douze ans plus tard, cette Loi était modifiée afin d'autoriser le versement de prestations d'adoption à l'un ou l'autre des parents adoptifs au moment de l'adoption. En même temps, la Loi était modifiée afin de permettre aux employeurs de se doter de régimes de prestations supplémentaires de chômage venant s'ajouter aux prestations de maternité et d'adoption versées en vertu de cette Loi. Ces modifications

visaient à encourager les employeurs à offrir aux nouveaux parents un revenu de remplacement supérieur à celui qui était prévu aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage.

En réponse aux demandes de diverses unités de négociation, le Conseil du Trésor a, à plusieurs occasions, accepté de prévoir des prestations supplémentaires de chômage destinées à compléter les prestations de maternité versées à la mère biologique. Il n'y a pas eu d'accord similaire en ce qui a trait aux parents adoptifs.

Voici donc quelle est la situation actuelle pour les fonctionnaires fédéraux : les mères biologiques touchent des prestations de maternité pendant 15 semaines, prestations auxquelles l'employeur ajoute une prestation supplémentaire; les parents adoptifs, pour leur part, touchent seulement des prestations d'adoption pendant 15 semaines tel que prévu aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage.

Ce système de remplacement du revenu est manifestement inadéquat au moins de deux manières.

Premièrement, le père biologique se voit directement privé de toute forme de prestations.

Deuxièmement, les parents adoptifs se voient refuser les prestations supplémentaires de chômage auxquelles a droit la mère biologique.

Les lacunes du système actuel ont été démontrées en long et en large, par exemple, dans le rapport du Comité parlementaire spécial sur les droits à l'égalité et dans celui de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (la Commission Forget).

Il est donc évident que, malgré ce délai de près de vingt ans qui s'est écoulé depuis le dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, les nouveaux parents demeurent défavorisés sur le plan de l'emploi en raison du caractère inadéquat des programmes de soutien.

Une série de plaintes dont la Commission a été récemment saisie ont ramené à l'avant plan cette question dont l'actualité s'était peu à peu estompée.

Certaines de ces plaintes provenaient de pères biologiques qui croyaient avoir droit aux prestations de maternité actuellement réservées aux mères biologiques. D'autres avaient été déposées par des parents adoptifs qui se croyaient victimes de discrimination du fait que les prestations supplémentaires de chômage versées aux mères biologiques touchant des prestations de maternité en vertu du régime d'assurance-chômage ne leur étaient pas accessibles pendant la période où ils recevaient des prestations d'adoption.

La Commission croit que ces deux catégories de plaintes témoignent des importantes lacunes dans le système canadien de remplacement du revenu pour les nouveaux parents, et démontrent que les règles actuelles visant le versement des prestations de maternité et d'adoption sont inéquitables et contradictoires. La question est d'une importance telle que la Commission se voit dans l'obligation d'invoquer les pouvoirs qui lui sont conférés au paragraphe 47(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne pour présenter le présent rapport au Parlement afin de souligner la nécessité urgente d'élargir les programmes de remplacement du revenu de manière juste et équitable.

II. LA NATURE DES PRESTATIONS DE MATERNITÉ ET D'ADOPTION PRÉVUES PAR LE RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE

La Loi sur l'asurance-chômage prévoit le versement de prestations à la mère biologique pendant 15 semaines (prestations de maternité) et le versement de prestations, pendant 15 semaines, à l'un ou l'autre des deux parents adoptifs (prestations d'adoption).

La Commission est d'avis que les prestations de maternité sont versées exclusivement à la mère biologique en guise de revenu de remplacement pour la période entourant l'accouchement où, du fait de son état physiologique, elle doit s'absenter de son travail. Les prestations d'adoption, en revanche, constituent, aux yeux de la Commission, des prestations de remplacement du revenu devant permettre aux parents adoptifs de s'occuper de leurs enfants.

Cette distinction se retrouve dans le Code du travail qui exige que les employeurs accordent 17 semaines de congé à la mère biologique à l'occasion de sa grossesse et de son accouchement, et 24 semaines de congé à l'un ou l'autre des parents biologiques ou des parents adoptifs pour le soin de leurs enfants.

La Loi sur l'assurance-chômage confirme également cette interprétation.

Les prestations de maternité au titre du Régime d'assurance-chômage n'ont toujours été versées qu'à la mère biologique et elles ont clairement été établies pour répondre aux besoins spéciaux de celle-ci. Si elles avaient été destinées, même en partie, à servir pour le soin des enfants, elles auraient été offertes, au moins en partie, à l'un ou l'autre des parents.

Enfin, le gouvernement lui-même continue de donner son appui à cette interprétation. Après un examen minutieux visant à assurer la conformité de la Loi avec la Charte, il a déclaré que les prestations de maternité sont destinées exclusivement à la mère.

De toute évidence, les parents adoptifs n'ont pas besoin de revenu de soutien pour des circonstances liées à la grossesse ou à l'accouchement. Ils ont toutefois un indéniable besoin, au même titre que les parents biologiques, d'un revenu de remplacement pour la période au cours de laquelle le nouvel enfant a besoin de soins intensifs. Bien sûr, ces soins peuvent être prodigués par l'un ou l'autre parent, comme la Loi sur l'assurance-chômage le

reconnaît en ce qui a trait aux prestations d'adoption. C'est pourquoi la Commission conclut que les prestations d'adoption sont prévues pour le soin des enfants.

Deux conclusions se dégagent de la présente analyse :

1. Il n'est que juste de réserver les prestations de maternité à la seule mère biologique, car elles représentent un revenu de remplacement répondant aux besoins physiologiques uniques qui découlent de sa grossesse et de son accouchement[1]; et

2. les prestations d'adoption, prévues pour assurer le soin des enfants, sont discriminatoires à l'endroit des parents biologiques qui doivent également s'occuper de leurs enfants et se voient toutefois refuser de telles prestations.

D'ailleurs, les tribunaux se penchent actuellement sur ce deuxième point. Un père biologique a en effet invoqué les clauses d'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés pour contester le fait qu'on lui avait refusé des prestations en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage; il a fait valoir que les parents adoptifs ont droit, aux termes de cette Loi, à des prestations pour s'occuper de leurs enfants, prestations qui lui sont refusées. La Commission souscrit à cette analyse et croit que le Parlement devrait procéder immédiatement au redressement de la situation.

---

1 Même si l'on soutenait, malgré les éléments de preuve susmentionnés, que les prestations de maternité sont maintenant prévues, en partie, pour le soin des enfants, la Commission serait quand même d'avis qu'elles devraient être versées exclusivement à la mère. Lorsqu'une injustice est réparée, il ne faut pas enlever à une personne ses droits. Le versement aux parents biologiques de prestations pour le soin des enfants ne devrait donc pas entraîner une réduction des prestations auxquelles la mère biologique a actuellement droit.

La Commission recommande donc de modifier la Loi sur l'assurance-chômage afin de prévoir le versement de prestations aux parents biologiques pendant 15 semaines additionnelles. Le père ou la mère biologique devraient avoir droit à ces prestations de la même façon que les prestations d'adoption sont actuellement offertes à l'un ou l'autre des parents adoptifs.

III. IMPLICATIONS EN CE QUI A TRAIT AUX PRESTATIONS SUPPLÉMENTAIRES DE CHOMAGE PRÉVUES PAR CERTAINS EMPLOYEURS

L'interprétation que la Commission donne de la nature et de l'objet des prestations de maternité et d'adoption versées en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage influe également sur la manière dont la Commission doit envisager la nature et l'objet des régimes de prestations supplémentaires de chômage qui peuvent être offerts à la mère biologique ou aux parents adoptifs.

Si, comme l'analyse le montre, les prestations de maternité sont destinées à répondre aux besoins physiologiques liés à la grossesse et à l'accouchement de la mère biologique, alors les prestations supplémentaires de chômage qui lui sont offertes se rattachent aussi à sa grossesse et à son accouchement. Il s'ensuit également que si des prestations supplémentaires de chômage devaient être versées aux parents adoptifs, ce serait pour permettre à ces derniers de s'occuper de leurs enfants. L'objet de chaque type de prestations étant différent, il n'est pas possible de conclure que le refus de la part du Conseil du Trésor, par exemple, d'accorder des prestations supplémentaires de chômage aux parents adoptifs constitue de la discrimination fondée sur la situation de famille.

Mais cette opinion, peu importe qu'elle soit fondée ou non, ne change rien au fait fondamental que la mère adoptive (nous disons "la mère" parce que, dans pratiquement tous les cas, c'est la mère adoptive et non le père qui prend le congé d'adoption et touche les prestations correspondantes) doit, au même titre que la mère biologique, faire face aux interruptions d'emploi rendues nécessaires par l'arrivée d'un nouvel enfant dans la famille et que, par conséquent, elle a besoin également d'un revenu de remplacement.

Compte tenu, en outre, du nombre de personnes en cause (moins de 1 000 personnes par année touchent des prestations d'adoption en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage et moins de 70 d'entre elles travaillent pour la fonction publique fédérale), il semble singulièrement parcimonieux, de la part d'employeurs, surtout le Conseil du Trésor, de refuser des prestations supplémentaires de chômage aux parents adoptifs.

N'oublions pas non plus que le Canada a indiqué dans au moins trois documents internationaux qu'il chercherait à encourager l'octroi de prestations et de congés adéquats pour le soin des enfants et qu'il adopterait des politiques en ce sens (article 11.2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; paragraphe 140 des Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme, et la déclaration de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) sur la femme et l'emploi).

Les parents adoptifs ont réellement besoin d'un revenu de remplacement. Le gouvernement lui-même l'a reconnu dans les engagements internationaux du Canada et dans la structure de ses programmes publics. (La Loi sur l'assurance-chômage prévoit des prestations de remplacement partiel du revenu et elle encourage les employeurs à compléter ces prestations par l'instauration de régimes de prestations supplémentaires de chômage). Malheureusement, ni le gouvernement ni de nombreux employeurs n'ont vu à répondre aux besoins des parents adoptifs.

La Commission recommande donc de modifier la Loi sur l'assurance-chômage de manière à exiger que les employeurs qui prévoient des prestations supplémentaires de chômage les offrent aux parents biologiques ainsi qu'aux parents adoptifs.